

AUDIZIONE ALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE per L'INFANZIA  
SUL PROCESSO DI DE-ISTITUZIONALIZZAZIONE DEI MINORI.  
INCONTRO CON I COORDINAMENTI NAZIONALI  
DI STRUTTURE RESIDENZIALI (CNCA – CNCM – UNEBA)

Roma, 4 marzo 2004

La posizione del CNCA – Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienza

*1. Modalità di riconversione degli istituti per minori e individuazione di procedure di accoglienza e di standard (strutturali/educativi/organizzativi...) della residenzialità per i minori.*

Per rendere praticabile la definitiva chiusura degli istituti è necessario provvedere per tempo alla realizzazione di strutture comunitarie di piccole dimensioni e con caratteristiche familiari opportunamente e puntualmente definite in considerazione dei bisogni dei minori che dovranno accogliere. Tale compito spetta alle forme locali di governo, attraverso adeguate modalità di investimento anche economico, attraverso una precisa definizione delle caratteristiche di queste strutture, e attraverso la predisposizione di adeguate procedure di controllo e di sostegno.

È compito degli organismi locali di governo definire e garantire requisiti, non solo strutturali e gestionali, tali da assicurare livelli adeguati di qualità delle strutture di accoglienza.

Ci sembra importante suggerire alcuni criteri generali cui attenersi. Il passaggio dal ricovero in istituto all'accoglienza in comunità, infatti, non deve ridursi a un mero cambiamento di denominazioni, o alla realizzazione di opere strutturali di suddivisione e riorganizzazione degli spazi che non modificano nella sostanza l'organizzazione della vita quotidiana e il tipo di rapporti interpersonali riscontrabili negli istituti.

Un elemento che influisce pesantemente sulle condizioni di vita è costituito dalle caratteristiche dello stabile che ospita la comunità e dalla sua dislocazione nel contesto territoriale. È infatti necessario evitare soluzioni abitative che portino a identificare la comunità come un "presidio" piuttosto che come una casa, e che creino di fatto una separazione tra comunità e il contesto sociale circostante.

È necessario che, nel definire i criteri di idoneità delle comunità di accoglienza, il legislatore locale non solo non utilizzi parametri di tipo ospedaliero e non si limiti alla definizione di criteri strutturali, ma individui anche indicatori verificabili relativi:

- all'esistenza effettiva di processi di vita comunitaria e di rapporti significativi tra adulti e minori e all'interno del gruppo dei pari;
- all'effettiva sussistenza dei rapporti quotidiani di scambio positivo con il territorio;
- alla formulazione e all'effettiva realizzazione di progetti educativi individualizzati;
- all'identificazione, caso per caso, di adeguate forme di coinvolgimento della famiglia d'origine nell'intervento educativo;
- all'adeguata formazione di base e permanente degli operatori;
- all'esistenza di una metodologia di lavoro definita con precisione e adeguata;
- all'esistenza di positivi e corretti rapporti di collaborazione con la rete dei servizi e con l'ente locale competente.

Su questo argomento, come CNCA abbiamo predisposto già nel 1998 una “Carta della qualità per i minori” (Servizi rivolti a bambini e ragazzi in difficoltà. Proposta di definizioni e caratteristiche standard per un atto d’intesa Stato – Regioni), poi utilizzato dal Governo per il Decreto 21 maggio 2001, n. 308.

*2. Ruolo e prospettive dell’Affidamento familiare e dell’Adozione nella logica della deistituzionalizzazione dei minori, con attenzione ai possibili sviluppi delle esperienze sperimentali in atto: Famiglie professionali, Bed & Breakfast Protetto, Reti di famiglie accoglienti, Adozione mite...*

L’affido familiare costituisce un importantissimo e delicato intervento di sostegno a favore dei minori e delle famiglie in difficoltà. Garantendo al minore l’accoglienza in una vera e propria famiglia, esso rappresenta senz’altro la prima via da perseguire, ma non può essere individuato sempre e comunque come la soluzione migliore: esistono casi di minori “inaffidabili” che, per le loro pregresse esperienze personali e familiari, non sono in grado di reggere un contesto di famiglia nucleare. Proprio per questo motivo è di fondamentale importanza evitare un uso strumentale dell’affido, finalizzato all’obiettivo di ridurre i costi che l’allontanamento del minore dal suo nucleo d’origine spesso comporta.

Creare le condizioni per giungere a forme consensuali di affido diviene particolarmente importante ai fini della riuscita dello stesso e del raggiungimento degli obiettivi che con tale intervento ci si propone; è quindi necessario che i servizi sociali dedichino l’attenzione e il tempo dovuti sia alla famiglia d’origine che alla famiglia affidataria nella fase di preparazione all’affido del bambino.

Altrettanto importante è evitare la collocazione extrafamiliare dei minori in assenza di un progetto globale sul nucleo familiare che definisca i tempi del rientro.

Deve poter essere promossa l’organizzazione autonoma delle famiglie affidatarie in gruppi capaci di porsi come reti di sostegno sia al loro interno (attraverso l’elaborazione comune dei problemi incontrati dai singoli nuclei affidatari o di altre tematiche trasversali alle diverse esperienze di affido, nonché attraverso altri interventi di sostegno concreto), sia verso l’esterno, mediante la costituzione di una rete di solidarietà familiare capace di attivarsi in quanto tale per far fronte alle diverse situazioni di difficoltà che si verificano nella comunità territoriale.

A questo proposito segnaliamo il libro *Ci vuole tutta una città per far crescere un bambino* che raccoglie l’esperienza delle oltre dodici reti di famiglie aperte all’accoglienza del CNCA operanti in varie regioni d’Italia.

Le diverse forme di accoglienza e di affido eterofamiliare necessitano di essere tutte riconosciute, codificate e regolamentate dal punto di vista amministrativo e giudiziale. In particolare gli interventi di “vicinato sociale” e l’affido diurno, strumenti della “normalità” devono essere tenuti nella debita considerazione e adeguatamente promossi.

Anche la sperimentazione delle famiglie professionali (a cui partecipano alcune nostre realtà di Milano) e del *bed & breakfast* protetto ci sembrano interessanti per ampliare il ventaglio di opportunità che i Servizi sociali possono utilizzare per attivare il più opportuno inserimento per il bambino in difficoltà.

In questi anni abbiamo incrociato il cammino, noi operatori professionali, educatori di comunità con famiglie “normali”, che hanno deciso di non lasciarsi vivere normalmente all’interno di uno scenario di sfiducia e di incertezza, ma che si sono appassionati alla domanda di una maggiore felicità per se e per gli altri e che hanno scoperto, accogliendo, che le domande di senso possono incrociare delle risposte di cambiamento e di ridefinizione di sé, del proprio vissuto personale e familiare, delle relazioni sociali del proprio territorio.

E abbiamo anche constatato la possibilità di trasformare la famiglia da soggetto di politiche a soggetto politico.

Il sogno è già realtà perché abbiamo saputo dare un senso al nostro esistere e al nostro fare.

Ora stiamo costruendo il progetto ed è questo che ci farà compiutamente soggetto politico.

Il progetto prevede:

- il consolidamento dell'esperienza delle reti di famiglie aperte;
- il loro diffondersi all'interno del nostro coordinamento: un CNCA fatto anche di famiglie aperte;
- la richiesta di un riconoscimento formale da parte dell'istituzione pubblica che preveda l'inclusione delle reti all'interno dei gruppi di lavoro per la predisposizione dei piani di zona;
- l'inserimento dell'esperienza delle reti all'interno della rete dei servizi pubblici e privati per l'infanzia e l'adolescenza, e come forma organizzativa privilegiata per la gestione dell'affido familiare;
- la richiesta al Governo di inserire l'esperienza delle Reti delle Famiglie tra le priorità del Piano Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza;
- la riaffermazione dell'esigenza che all'interno della definizione degli standard e dei requisiti minimi delle strutture di accoglienza il modello delle comunità familiari abbia il riconoscimento che gli è dovuto;
- la proposta ad altre organizzazioni del privato sociale di costituire un tavolo nazionale permanente di verifica e controllo della reale praticabilità delle politiche di chiusura degli istituti e di garante delle risposte di tipo familiare alle situazioni di temporaneo allontanamento da casa dei bambini, dei ragazzi e delle ragazze;
- la richiesta al Governo di sviluppare politiche attive di contrasto alla povertà delle famiglie ripartendo dall'esperienza del Reddito Minimo di Inserimento.

Questo è il CNCA per le famiglie e i minori, ma noi siamo soprattutto volti e vite di uomini, donne, bambini, bambine, ragazzi, ragazze, figli del sangue e dell'affettività che si stanno misurando con una avventura affascinante che ci fa attraversare i territori della festa, del dono, della felicità, della rabbia e della protesta, del perdono e della tolleranza, della condivisione e della fraternità: questo è il nostro sogno, il nostro progetto, il nostro fare politica.

*3. Modalità per favorire un approccio comprensivo ai “minori fuori dalla famiglia” all'interno del sistema integrato dei servizi e degli interventi per l'infanzia e per l'adolescenza e per contribuire a definire la “comunità di accoglienza residenziale” per minori come “servizio tra servizi”.*

Modalità privilegiate per favorire un approccio complessivo ai minori fuori dalla famiglia all'interno del sistema integrato dei Servizi per l'infanzia, riteniamo possano essere:

- il favorire uno stretto collegamento e collaborazione tra le strutture residenziali e i Servizi pubblici (sociali, sanitari, scolastici, ecc.) che si occupano di minori all'interno di uno stesso territorio provinciale;
- il prevedere l'inserimento di questa particolare forma di disagio all'interno di un apposito tavolo minori di ambito/territorio in vista dell'elaborazione dei Piani di zona, così come previsti dalla L. 328/2000 per il riordino dei servizi sociali;
- il preparare i singoli Comuni a predisporre un progetto di comunità accogliente che permetta di attivare forme di sostegno reale alla famiglia d'origine e soluzioni di accoglienza articolata e rispettosa del minore che coinvolga i vari soggetti presenti sul territorio: dalla scuola alla parrocchia, dai consultori familiari alle biblioteche, dalle associazioni sportive ed educative alle aggregazioni spontanee.

Per poter definire la comunità di accoglienza residenziale per minori come “servizio tra servizi” è più che mai necessario creare occasioni di incontro e di scambio che favoriscano una corretta conoscenza reciproca pur nel rispetto delle rispettive competenze. In questo si ravvisa l'esigenza che istituzioni intermedie come le Province (attraverso anche un potenziamento dei centri

provinciali di documentazione e di analisi previsti dalla legge) e/o gli Ambiti territoriali, si assumano – e siano messe in grado di assumersi – un preciso ruolo di coordinamento e di raccordo riconosciuto dagli organismi pubblici e del terzo settore.

Secondo noi un disegno integrato di servizi a favore di bambini e ragazzi deve avere al proprio centro un piano efficace di sostegno alla famiglia.

Lo sviluppo positivo del percorso di crescita del ragazzo è fortemente condizionato, in modo particolare durante i primi anni di vita, dall'ambiente familiare in cui il bambino vive, dalla capacità della famiglia di costruire, attraverso la cura, l'affetto, l'attenzione e il sostegno, quell'autostima che nel ragazzo è indispensabile per crescere.

E, per contro, le difficoltà della famiglia, inevitabilmente si ripercuoteranno sul soggetto in crescita: un impegno per aiutare il ragazzo nel suo itinerario formativo non può non comportare anche un impegno per sostenere la famiglia e consentire la nascita di più adeguati rapporti genitori-figli.

Ma il nostro approccio alla inderogabile necessità di politiche di sostegno alla famiglia è viziato da uno strabismo endemico per chi come noi si fa carico di bambini e ragazzi che vivono in famiglie nelle quali fortemente pesano condizioni di povertà e di disagio che sono state più volte evidenziate da ricerche, studi, relazioni ed esperti.

In particolare ci sembra utile ricordare come pesante sia l'influenza che la povertà familiare può determinare sulle prospettive di crescita, sulle opportunità di futuro, sulle condizioni di inserimento nel tessuto sociale e lavorativo dei bambini e dei ragazzi.

Abbiamo un record che nessuno ci invidia: l'Unicef assegna all'Italia, nell'ambito dell'Unione Europea, il primato di nazione con il più alto tasso di povertà minorile.

La povertà tra i minori rappresenta una forma particolarmente grave di privazione economica. Essa contraddice i più elementari principi di uguaglianza delle opportunità e compromette le aspettative di reddito futuro di soggetti che non possono essere ritenuti responsabili della loro situazione economica.

Batterci contro la persistenza di povertà e il rischio di povertà delle famiglie significa avviare una operazione di giustizia sociale che tocca il tema delle politiche distributive, delle politiche assistenziali e di integrazione sociale.

Partire dalla povertà delle famiglie rappresenta inoltre una operazione culturale di grande rilevanza: vogliamo dire che si agisce sul benessere generale e complessivo solo se vengono definitivamente tolte le cause che possono determinare il rischio di uno scivolamento al di sotto della soglia minima anche di coloro che oggi poveri non sono, ma si trovano nella non facile situazione di vulnerabili oggi e, forse, vulnerati, domani.

*4. Possibile ruolo delle “comunità di accoglienza residenziale” per minori: la prevenzione dell'allontanamento dalla famiglia di origine, la presa in carico/accompagnamento della famiglia d'origine, il supporto per il rientro in famiglia del minore, l'integrazione del servizio domiciliare educativo/assistenziale, il sostegno del self-help delle famiglie di origine...*

Sottolineiamo con vigore che le comunità, anche quelle educative, non sono istituti e che hanno uno stile familiare; inoltre le comunità di accoglienza per minori possono giocare un ruolo concreto sia per la de-istituzionalizzazione che per evitare l'allontanamento dei minori dalla loro famiglia o, comunque, a facilitarne il rientro (attraverso le competenze che hanno maturato in questi anni, attraverso servizi differenziati e integrati e con il lavoro sulle famiglie di origine).

La comunità è ambito di accadimento e di relazione. E, come avviene all'interno di una famiglia, il procedere pedagogico all'interno di una comunità è soprattutto metaforico, non può che utilizzare il linguaggio delle cose: spazio, tempo, gesti, materia qui più che mai costituiscono ad un tempo ambito di relazione e modalità di comunicazione. Il dire della comunità è soprattutto un fare. Allo stesso modo il sapere dell'educatore, per i minori che entrano in contatto con lui, è principalmente una questione di sapere. La competenza dell'educatore è qualcosa che i minori possono

sperimentare, di cui possono godere, che possono gustare; più difficilmente è possibile codificarla. La relazione educativa è nuova ogni volta, ma in qualche misura è sempre una relazione sostanziale, costitutiva, impegnativa.

Vorremmo richiamare l'attenzione anche sulle famiglie d'origine dei minori accolti nelle comunità; esse appaiono spesso abbandonate a se stesse, sia quando la gravità dei comportamenti agiti nei confronti dei figli (abuso, maltrattamento, grave incuria) precludono fin dall'inizio l'eventualità di un rientro in famiglia dei figli, sia quando non vi sono comportamenti tali da far ritenere necessaria la definitiva separazione.

All'allontanamento del minore e al suo inserimento in comunità solo raramente fanno riscontro interventi nei confronti della famiglia d'origine atti a sostenerla durante la separazione, aiutandola a dare significato e prospettiva a tale evento e a favorire al suo interno condizioni di maggiore benessere relazionale, un miglioramento delle capacità organizzative, l'acquisizione di responsabilità e competenza educativa, così da rendere possibile e sensato il rientro del minore in famiglia. La famiglia appare data per "persa", non considerata né per la sofferenza che esprime, né per quella che può ancora causare ai figli con comportamenti poco adeguati; poco considerate e poco esplorate nel loro significato e nelle loro conseguenze appaiono anche l'esistenza, la natura, la forza e l'importanza dei legami che uniscono minore e famiglia.

Gli esiti del mancato intervento nei confronti della famiglia possono essere diversi: il rientro in famiglia, non essendo mutata la situazione di partenza, viene giudicato impossibile e per il minore si aprono strade di separazione definitiva, che prevedono o meno il mantenimento di contatti con la famiglia; oppure si prolungano i tempi di permanenza del minore fuori dalla famiglia, per "farlo crescere", in modo che possa "cavarsela da solo" una volta rientrato in una famiglia rimasta "inadeguata".

Continuare a pensare in termini di "alternativa" alla famiglia d'origine (il principio sottostante a certe modalità d'intervento anche con famiglie non gravemente problematiche, al di là di tante dichiarazioni di principio, nei fatti è questo) sembra condurre poco lontano, anche perché l'attaccamento di bambini e ragazzi alle loro famiglie è un dato osservabile, così come la loro durata e piena appartenenza al sistema familiare, con i suoi orientamenti e le sue regole. Bisogna forse pensare allora a risorse "complementari" alla famiglia, il che implica la necessità di ricomprendere la famiglia all'interno dell'orizzonte degli interventi e nel novero dei "soggetti" degli interventi.

Chi può/deve farlo? Come? Probabilmente i soggetti chiamati in causa sono diversi e molteplici e complementari le modalità. Le comunità e quanti, a diverso titolo, si occupano di famiglie e di minori possono avanzare proposte, ipotizzare sperimentazioni. E' verosimile che le stesse comunità al loro interno possano svolgere un ruolo al riguardo, ma è cruciale comprenderne la natura e i limiti, evitando attribuzioni improprie e controproducenti.

Parimenti importante è, in generale, comprendere e accettare il "limite" degli interventi rivolti ai minori e alle famiglie in difficoltà, evitando aspettative di modificazioni miracolose. Si tratta di comprendere e di attenersi alla natura del proprio compito nel contesto della storia personale dei soggetti con i quali si opera, individuando obiettivi realistici e condivisibili da tali interlocutori.

Un aspetto centrale per quanto attiene la promozione della "genitorialità", o comunque alle modalità della relazione minore allontanato/famiglia, riguarda l'organizzazione interna delle comunità, sia per quanto concerne espressamente i rapporti con la famiglia d'origine, sia per quanto concerne la vita quotidiana in comunità.



## **Cos'è il CNCA**

### **Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza**

Il **CNCA** - Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza, si è costituito di fatto nel **settembre del 1982**, dopo una serie di incontri informali tra persone e gruppi provenienti da tutta Italia.

I motivi del nascere del Coordinamento furono allora così indicati:

- costruire un momento di confronto e di coagulo tra esperienze condotte nelle diverse realtà locali;
- essere, sui temi della marginalità e del disagio giovanile, una presenza politica e culturale unitaria, capace di trasformare in progetto la quotidiana esperienza di vita e di lavoro dei diversi gruppi che lo compongono.

Tra i principi ispiratori dell'azione del Coordinamento:

- l'impegno per il superamento delle diverse forme del disagio sociale;
- il rispetto delle esperienze personali di ciascuno;
- il rifiuto della coazione nell'intervento riabilitativo;
- la scelta della dinamica delle relazioni interpersonali nella vita quotidiana e nel proprio ambiente;
- la scelta del lavoro come momento di recupero del disagio;
- la collocazione dei gruppi, pur nella propria originalità e autonomia, all'interno della rete dei servizi pubblici;
- la scelta del territorio, come luogo di intervento;
- il rispetto del pluralismo di idee e di fede.

Lo statuto del CNCA definisce la struttura e le modalità di organizzazione della federazione. Al CNCA appartengono oltre **250 gruppi** e altre realtà che hanno più o meno recentemente chiesto di aderire ("osservatori") dislocati su tutto il territorio nazionale e suddivisi in **14 Aree regionali** guidate da un Coordinatore e supportate da una segreteria. I settori di intervento sono in prevalenza le tossicodipendenze e i minori in difficoltà; ma vengono affrontati in modo rilevante i problemi connessi anche al carcere, l'alcolismo, i giovani in difficoltà, il disagio psichico, i malati di AIDS, l'handicap fisico, le famiglie a rischio, le donne in difficoltà, gli immigrati, i senza dimora, la prostituzione, la prevenzione ecc.

Quasi tutti i gruppi si occupano di problematiche tra loro connesse. Le strutture e i servizi sono diversificati, per circa un terzo di tipo residenziale ma sono presenti, ed in crescita, centri filtro, centri diurni di prima accoglienza, centri studi e servizi culturali, cooperative di lavoro, centri di aggregazione e informazione giovanile, progetti "di strada", strutture esterne di reinserimento lavorativo, mense, luoghi di formazione (anche spirituale) ecc. Tramite l'Agenzia nazionale sono gestiti in questi anni numerosi progetti finanziati dall'Unione Europea e da leggi nazionali. Il CNCA è presente a livello nazionale con molte iniziative politiche, culturali ed è collegata con altri organismi del terzo settore.

Il CNCA dispone di una casa editrice interna - **"Comunità Edizioni"** - che ha pubblicato fra l'altro testi su spiritualità, aids, droga, minori, prostituzione, nonché tre edizioni della "Guida per l'Informazione Sociale"; pubblica inoltre un bollettino intitolato "CNCA Informazioni".

Degli oltre 250 gruppi oggi federati al CNCA, quelli si occupano di minori e adolescenti in difficoltà sono 141 in tutta Italia, di cui 66 in modo prioritario. Nel 1998 sono stati oltre 18.100 i minori in difficoltà contattati. Di questi, circa 5.800 (389 dall'area penale) sono stati presi in carico.

Nel 1991 il CNCA ha costituito un gruppo di lavoro ad hoc con il compito di elaborare una riflessione sui minori in stato di disagio e di normalità. Fino al 1996 il Gruppo Minori è stato composto costantemente da 28 gruppi, prevalentemente del nord. Dal 1998, vista la forte crescita di gruppi federati al sud impegnati su questa problematica, funzionano due gruppi paralleli. Quello del Sud si riunisce periodicamente a Napoli, quello del nord a Verona.

## **I principali testi del CNCA sui minori**

*Minori: una cittadinanza negata. Per una città amica dei ragazzi / Adozione e affido 184 una legge inapplicata*, stampa interna, testo per il decennale, Capodarco 1992

*Minori, luoghi comuni. Crescere in comunità*, Comunità Edizioni, Capodarco 1996

*Orfani con famiglia, atti del convegno di Roma*, stampa interna, Capodarco 1996

*I bambini ci riguardano*, nella collana “Rapporti Sociali”, Comunità Edizioni, Capodarco 1997

*Proposte per la riformulazione e il miglioramento dell'efficacia della Legge 216/91*, stampa interna, Capodarco, luglio 1996

*10 anni di legge regionale 1/86 e di piano socio assistenziale in Lombardia: i servizi per i minori tra programmazione, burocrazia, progettualità e accoglienza*, più *Lettera alla Regione Lombardia sugli standard delle comunità per minori*, in “C.N.C.A. Informazioni”, n. 10-1997

*La tutela dei minori a rischio di allontanamento dalla famiglia di origine. Indicazioni per possibili interventi legislativi* (presentato in occasione del convegno “Istituti mai più”, Roma 25 giugno 1997), Comunità Edizioni, Capodarco, 1997

*Una “Carta della qualità” per i minori - Servizi rivolti a bambini e ragazzi in difficoltà – Proposte di definizioni e caratteristiche standard per un Atto d’Intesa Stato-Regioni.*

*La costruzione dell'identità in adolescenza - L'esperienza e la riflessione dei Gruppi che operano con minori in difficoltà* (atti del seminario di Pescara del 22-24 maggio 1998), Comunità Edizioni, Capodarco, maggio 1999

*Ci vuole tutta una città per far crescere un bambino. L'esperienza delle Reti di famiglie aperte all'accoglienza del CNCA*, Comunità Edizioni, Capodarco, 2002

*Che bravi ragazzi! I minori nell'Italia che sarà*, “I libri neri”, Edizioni La Meridiana, 2002

### **Segreteria nazionale:**

Via G. Baglivi, 8 – 00161 Roma

Tel. 06-44230395 - fax 06-44117455

e-mail: [info@cnca.it](mailto:info@cnca.it) – sito web: [www.cnca.it](http://www.cnca.it)